

AZ INTEGRÁLT BIZTONSÁG KONCEPCIÓJA

1. Mit jelent az integrált biztonság?

Az integrált biztonság az amerikai „community policing” európai, ezen belül is holland adaptációja. Szó szerinti értelmezésben

- közösségi biztonság, illetve
- egységbe illesztett biztonság.

Annak megismeréséhez, hogy mit kell egységbe illeszteni, először is tisztázzuk: a biztonságkezelésnek alapvetően két útja ismeretes, a represszív és a preventív.

1. A represszív biztonságkezelés középpontjában az ismertté vált bűncselekmények sokasága és vele az állam büntető igénye áll. Ezen felfogás szerint a közbiztonság minősége döntően a bűnüldözés eredményességétől függ, és a nem hatósági eszközök elhanyagolható szerepet játszanak. Az eredményesség mércéje a statisztikai számokban is mérhető intézkedési aktivitás, felderítési és nyomozati hatékonyság, illetve a büntető ügyek gyors és példát statuáló elintézése. A bűnözés elleni háborúban fő elv

- az erőteljes állami ellenőrzés,
- a zéró tolerancia (a csekélyebb súlyú jogsértések se maradjanak megtorlatlanul, mert azok a súlyos bűncselekmények előszobái) és
- a rendészeti erőszak (a rendőrség a legitim erőszak-monopólium hordozója).

2. A preventív biztonságkezelés elsősorban a még el nem követett jogsértésekre, biztonsági kockázatokra és devianciókra fókuszál. Ez a stratégia az állami büntető hatalom mellett komoly szerepet szán a helyi önkormányzatoknak, a civil összefogásnak, a társadalmi kontroll-mechanismusoknak és a biztonsági piacnak, mialatt a bűnözés elleni küzdelmet nem háborúnak, hanem komplex társadalmi feladatnak tekinti.

A bekövetkezett jogsértések kezelésében fő elv

- a reparáció és a sértettek segítése,
- az alkotmányos jogok feltétlen érvényesülése, a minimális erőszak elve,
- a rendészet korszerűsítése, a rendőrség professzionalizmusa.

Az Európai Unió napjainkban olyan egységes kriminálpolitika irányában halad, amelyet a represszív és a preventív stratégiák szintetizálása, a két biztonságkezelési stratégia erőnyeinek ötvözete jellemez. Általános tapasztalat, hogy sikeresnek csak a két típusú büntetőpolitika egységbe olvasztása mondható. Vegytiszta modellek a valóságban nem működnek, az egyes országok gyakorlatában hol az egyik, hol a másik típus elemei a túlsúlyosak. Franciaországban és Angliában a represszív elemek, Hollandiában a preventív

elemek dominálnak. Jómagam az utóbbi állam példáján keresztül mutatom be a biztonságkezelés szisztémáját.

2. Alapelvek, a koncepció premisszái

Az integrált biztonság megfogalmazásához előzetesen le kell szögezni, illetve igaznak kell elfogadni az alábbi tételeket:

1. A közbiztonság kollektív társadalmi termék;
2. A biztonságkezelés közösségi feladat, egyben közös felelősség! A közbiztonság nem rendőrségi, de még csak nem is állami monopólium. Ezt mindenkiben tudatosítani kell, mint ahogy azt is, hogy a közbiztonságáért mindenkinek tenni kell;
3. A helyi közösség megalégedettsége cél, hiszen a biztonsági láncolat szereplőinek a rendeltetése nemcsak a jogszabályok betartása és betartatása (a biztonságteremtés és a törvényesség), hanem a szubjektív biztonságérzet elősegítése;
4. Közösség alatt a biztonsági piac valamennyi szereplőjét (állampolgárt, emberi közösségeket, társadalmi szervezeteket, vállalkozásokat, rendvédelmi és állami szerveket, települési önkormányzatokat, igazságszolgáltatási szerveket) érteni kell;
5. A közösség biztonsága közügy, amelyben prioritása a közérdeknek van. A többség közbiztonsághoz fűződő joga előrébb való, mint egynéhány deviáns személy szabadságjoga;
6. A közösségi biztonságkezelés elveire, tartalmára nincs jogszabály, de még egységes, mindenhol alkalmazható modell sem létezik. Azt helyileg (települési szinten) az önkéntesség talaján kell kitalálni.
7. A közösségi biztonságkezelés alapja a biztonsághoz fűződő érdekek azonossága.

2.1. Miről szól a koncepció?

Az integrált biztonság a közbiztonságról való közösségi gondoskodás koncepciója, aminek lényege, hogy a biztonsági láncolat valamennyi szereplője, a közösség minden tagja tudatosan viszonyul a közbiztonsághoz, és a többi szereplővel összefogva minden tőle telhetőt megtesz a saját, illetve a közösség biztonságáért. Az integrált biztonság meghatározható úgy is, mint tudatosságon és partnerségen alapuló kreatív biztonságszervezés, de van, aki úgy definiálja, mint a helyi körülményeket messzemenően figyelembe vevő rugalmas, együttműködő aktivitást.

A koncepció célok és feladatok foglalata, arról szól, hogy mit akarunk közösen elérni, illetve, hogy milyen módon. Az integrált biztonság:

- nem kormányzati kriminálpolitika, hanem általános közbiztonsági stratégia, ami azt célozza, hogy a bűnmegelőzést és – részben – a biztonságkezelést társadalmasítsuk.
- újszerű szemléletmód, amely a közbiztonság termék jellegű felfogásán, a helyi közösségek bevonásán és partnerségi kapcsolatán alapul. Ez a szemlélet szakít a biztonságkezelés szűk, államközpontú felfogásával, és előtérbe helyezi a szubjektív biztonságérzetet. Ez összességében paradigmaváltást jelent.

Az integrált biztonság és a közösségi biztonságkezelés szinonim fogalomként alkalmazható.

2.2. A koncepció összetevői, lényegi pontjai

- ⇒ *Érdemi problémamegoldásra és kockázatkezelésre való törekvés.* A koncepció lényege, hogy a biztonságteremtés során az „előállítók” mindig a problémákból induljanak ki, ahogyan azt a közösség tagjai észlelik, átélik. Az önmagában való működés, a jogszabályoknak való megfelelés – még ha az eredményes és a felettes szerv megelégedésével járó is – nem elegendő. Megkülönböztetett figyelmet kell fordítani a szubjektív biztonságérzetre is. A biztonsági láncolat valamennyi szereplőjének időről időre fel tennie a kérdést: mik a prioritások a kötelező vagy vállalt feladatok sorában. A helyes reagálás az, hogy a működés valamennyi területén azon problémák megoldásával, biztonságihiányok felszámolásával és biztonsági kockázatok kezelésével kell foglalkozni legelső sorban, amelyek a szubjektív biztonságérzetet rontják, illetve amelyek a közbiztonság objektív helyzetét igazán befolyásolják. A feladati rangsorolás természetesen nem jelentheti a jogszabályban előírt feladatok elhanyagolását, vagy a törvényi keretek szétfeszítését, de azt igen, hogy minden szereplő törekedjen a helyi közösség megelégedésére cselekedni. Ez a fajta munka mindazonáltal nem szorítkozhat arra, hogy csak azt tegyék, ami a közösség tagjainak tetszik, és elhanyagoljuk azon tevékenységeket, amelyek a közösség számára érdektelenek vagy nem szimpatikusak. Az érdemi kockázatkezelés másképpen nem érhető el, mint biztonságalapú működéssel. A biztonságalapú ténykedés azzal jár, hogy a kompetenciába tartozó összes kérdést – beleértve a rendre, a szociális környezetre és a városépítészetre vonatkozó ügyeket is – a biztonság szemüvegén keresztül közelítsenek meg, vagyis, hogy a biztonsági szempont kérése nélkülül hassa át a döntési- és működési mechanizmus valamennyi szegmensét;
- ⇒ *Összefogás, partnerség.* Az integrált biztonság az együttműködés elvére épül, nevezetesen arra a tényre, hogy közös fellépéssel, együttműködéssel többre megyünk, mint amikor mindenki „csak a saját háza előtt söprög”, és elkülönülten végzi a feladatát. A biztonságkezelésbe mindazon szervezeteket és személyeket szisztematikusan be kell vonni, akiknek a szerepe, illetve tevékenysége hatással van a közbiztonságra. A kooperáció ténylegesen azt tételezi, hogy a biztonságteremtésben mindenki vegyen részt, aki csak tehet valamit. Formális együttműködés helyett célorientált partneri viszonyt, rugalmas, problémamegoldó összefogást, közös fellépést kell felmutatni. Fogjunk össze X probléma megoldása érdekében;
- ⇒ *Agilitás, önkéntes vállalás.* Mellőzhetetlen szubjektív feltétel, hogy a biztonsági láncolat szereplői magukévá tegyék az integrált biztonság szemléletét, legyenek elkötelezettek, és higgyenek a közösségi biztonságkezelés realitásában. Aktív és problémamegoldó szerepvállalás nélkül nem megy, ezért mindenekelőtt az szükséges, hogy tudatosan viszonyuljanak, azaz ismerjék saját feladataikat és lehetőségeiket, ismerjék fel felelősségüket és a többi előállítóval való egymásrautaltságukat. Másfelől az szükséges, hogy minden előállító – a másokra való várás, illetve mutogatás helyett – szisztematikusan keresse, hogy mivel járulhat hozzá adott probléma megoldásához, kockázat kezeléséhez ő maga, és mit tehet másokkal közösen. Az igazi többlet, ha – a közérdeknek megfelelően – nem csak annyit tesznek, mint ami feltétlenül kötelező. Tudatosság, elkötelezettség és önkéntes feladatvállalás nélkül nincs hatékony összefogás!

⇒ *Koordináció.* Valakinek szükségképpen a folyamat élére kell állni és koordinálni a különböző biztonsági szükségleteket és kezdeményezéseket. A közbiztonságról szóló film rendezője a települési önkormányzat kell legyen. Az integrálás egyet jelent a biztonság különböző szeleteinek és szereplőinek települési szinten való egységbe olvasztásával, a tevékenységek összehangolásával;

2.3. Gátló tényezők, ellenérvek

- A bűnözés növekedett ugyan, de nem elviselhetetlen mértékben. A közösség (különösen a lakosság tűrőképessége még nem érte el azt a kritikus határt, ami megköveteli a paradigmaváltást, az új stratégiát, és feltétlen cselekvésre ösztönözne;
- A közösség többsége hozzá van szokva, hogy a közbiztonságot a rendőri működés és az igazságszolgáltatás eredményével/eredménytelenségével azonosítsa. A koncepció a jelenlegihez képest egy más mentalitás, új stílus, amely egyelőre nem sajátja a magyar társadalomnak;
- A jogi és szociális környezet, valamint a rendvédelmi szervek hierarchizáltsága nem igazán alkalmas talaja az öntevékeny helyi aktivitásoknak, a rugalmas együttműködésnek;
- Társadalmunkra meglehetősen jellemző a másokra várás és mutogatás, a problémák megkerülése és a kényelmesség, valamint az újjal szembeni bizalmatlanság, a szkeptikusság.

2.4. A koncepció mellett szóló érvek

- A bűnözés és általában az erőszak megnövekedésével nőtt a társadalom biztonság iránti igénye. Az állampolgárok egyre inkább határozott és kemény fellépést sürgetnek a bűncselekmények visszaszorítására, valamint a rend megőrzésére. A konzervatív kriminálpolitika hívei, csakúgy mint a bűnözéstől fokozódó félelemben élő állampolgárok gyakorta megkérdőjelezik – okkal, joggal – a bűnözéssel szembeni hagyományos fellépés hatékonyságát, és a represszió növelését, szigorúbb büntetések alkalmazását szorgalmazzák.
- A represszív mód – részben a jogállami rendszertfelfogás és a garanciális jogok túlhangsúlyozása eredményeként – nem elég eredményes. A rendvédelmi és igazságszolgáltatási szervek nem képesek egyedül megoldani a problémákat még akkor sem, ha extenzív fejlesztésben részesülnek. Márpedig extenzív fejlesztésre egyre kevésbé van esély;
- Be kell vonni a társadalmat – különös tekintettel az állampolgárokra – a biztonságkezelésbe, így az hatékonyabbá és olcsóbbá válhat;
- Igazodni kell az európai fejlődési tendenciákhoz, csakúgy mint a növekvő lakossági érzékenységhez és elvárási szinthez

2.5. A meghonosítás feltételei

A meghonosításnak természetesen vannak objektív (jogi, pénzügyi, környezeti) és szubjektív feltételei. Előbbiekkel nem kívánok foglalkozni – legalábbis ehelyett –, mivel egy képzési program szükségképpen a szubjektív oldalra szorítkozhat.

A koncepciót széles körben meg kell érteni és elfogadtatni, elsőként a biztonsági lánc főbb szereplőinél. A meghonosításhoz szemléletváltásra van szükség! A befogadó közeget befogadóvá kell tenni, megváltoztatva a közbiztonsággal kapcsolatos mai közfelfogást. Ez roppant nehézkes, kiábrándítóan hosszú és lassú folyamat lesz.

3. Az integrált biztonság mint metodológia

3.1. Hogyan valósítható meg az integrált biztonság?

Az integrált biztonság – mint a tudatosságra és partnerségre építő rugalmas aktivitás – nemcsak pozitív gondolkodásmód, hanem sajátos módszer is. A módszertan arra ad feleletet, hogy miképpen végezhető a biztonságkezelés integráltan, a társadalom bevonásával.

A hogyan kérdésre az a válasz, hogy közösségi biztonságkezelés hatékonyan csak akkor végezhető, ha a biztonsági láncolat valamennyi szereplőjénél kialakul és gyakorlattá válik

- a problémacentrikus, kauzális tevékenység,
- a konstruktív, kreatív megoldáskeresés, a partnerekkel való párbeszéd,
- az önkéntes feladatvállalás és cselekvési hajlandóság, valamint
- az effektív együttműködés.

Ezek lényegében a közösségi biztonságkezelés fázisai is egyben.

3.2. A problémaorientált tevékenység

A biztonságkezelést megalapozó első lépés a korrekt helyzetelemzés, amit két irányban is célszerű elvégezni. Egyfelől a „van helyzetre” vonatkozó korrekt problémafeltárást, másfelől a „lehet helyzetre” vonatkozó kockázatelemzést kell végrehajtani. A lényeg, hogy a közbiztonságról, illetve annak hiányáról ne általánosságban beszéljünk.

Móttó: precíz diagnózis nélkül nincs helyes terápia, legfeljebb tüneti kezelés. Az alapvető, hogy vegyük észre a valós problémákat, illetve a tényleges biztonsági kockázatokat. (A probléma olyan körülmény, jelenség, amely a közösséget riasztja, sérti, benne félelmet kelt, vagy potenciális rendzavarási forrás, illetve bűnözési esemény.)

3.2.1. A problémafeltárás folyamata

- a.) A bűncselekményekről, szabálysértésekről szóló adatokat elemezzék. Ne elégedjenek meg a városra (településre) irányadó statisztikai adatok mérésével és mechanikus értékelésével (a mai átlagos színvonalal), mert itt másra van szükség. Mutassák ki

ezért a közbiztonsági helyzetet befolyásoló valós tényezőket, deviáns magatartásokat lebontva lakónegyedekre, intézmény- vagy objektumtípusokra, sértetti körre.

- b.) Értékeljük – a rendelkezésre álló adatokon túlmenően – a lakosságtól, az állami és önkormányzati szervek képviselőitől, biztonsági cégektől, üzletek, civil szervezetek és egyéb csoportok képviselőitől származó információkat, panaszokat, valamint a nyomtatott és elektronikus sajtóban megjelent véleményeket. Fel kell mérni, hogy a közösség mit tart a legfontosabb problémáknak, meg kell ismerni az igényeit, aggályait és félelmeit.
- c.) Vonjanak következtetést az elemzett adatokból és információkból, majd azonosítsák és nevezzék nevén a konkrét problémákat, negatív jelenségeket. A bűncselekményeket és egyéb devianciákat földrajzilag (utca-pontossággal), térben és időben kell behatárolni, megállapítva, hogy mik azok a valós problémák, amelyek adott térségben aktuálisan feszülnek. A konklúzió eredménye egy lista: mi a baj egy-egy területen és hol vannak a problémák. Ezt nevezhetjük közbiztonsági térképnek.
- d.) A vizsgálatot folyamatosan, rendszeres időközönként el kell végezni, hogy a problémákra lehetőleg nyomban lehessen reagálni. Az időszerűség havi, de legalább negyedévi értékelést követel meg. Az adott helyre jellemző problémák precíz feltárása és megértése nélkül nagy a veszélye a biztonságkezelés ellaposodásának, illetve az értelmetlen megoldások kidolgozásának.
- e.) A problémafeltárással együtt végzett ok-kutatás mellőzhetetlen lépés. A gondok meghatározása nem elegendő, keresni kell a problémák, devianciák kiváltó okait, a bekövetkezést vagy a bűnelkövetést lehetővé tevő, illetve azt segítő körülményeket. A tömegbűnözést leginkább az okoknál fogva lehet kezelni, a problémamegoldáshoz ezért ki kell mutatni, hogy az adott devianciát milyen tényezők és körülmények felszámolásával lehet megszüntetni vagy minimalizálni. Törekedni kell arra, hogy az okokat és problémaforrásokat ugyanúgy nevén nevezzük, mint a problémákat, feltéve, hogy erre helyileg mód van. Az ok-okozat összefüggésekre összpontosító rendszer-szemlélet jelentős hatással lehet az eredményességre.

3.3. Partnerek bevonása, javaslatok kidolgozása

Az alapos helyzetelemzést a célok és elképzelések megfogalmazása követi. Ennek során mindenekelőtt azt kell tisztázni – a hatáskörök és lehetőségek figyelembe vételével –, hogy kik a lehetséges partnerek, kik, mely szervek érintettek a problémával, illetve az okokkal kapcsolatban. A felmérés tágra értelmezendő, a „hivatalos” szerveken túl a gazdasági és civil szféra potenciáltjaira is ki kell terjeszteni a keresést. Fontos, hogy lehetőleg mindenki kerüljön látókörbe, akinek köze van vagy lehet a megoldáshoz (legyen az egyházi vagy kisebbségi szervezet, üzleti vállalkozás, intézmény, egyéb közösség), és mindenkit bevonjunk, illetve segítségül hívjunk, aki a problémamegoldásban érdekelt és hajlandó közreműködni.

Ezen szervezeteket, személyeket meg kell szólítani, és felvenni velük a kapcsolatot. A potenciális partnerekkel kommunikálni szükséges annak érdekében, hogy konstruktívan viszonyuljanak a témához. Az kulcskérdés, hogy a potenciális partnerek azonosan ítélik meg a helyzetet, mindannyian akarják a változtatást, és jussanak közös álláspontra az elképzeléseket illetően. Arra van szükség, hogy a konstruktivitás jegyében

- közösen keressék a probléma, illetve az okok, elősegítő körülmények felszámolásának lehetséges és célravezető megoldásait, a végrehajtandó feladatokat. Tartsanak ötletbörze jellegű megbeszéléseket, és tanúsítsanak nagyfokú kezdeményezőkészséget.
- kreatív módon találják ki a helyileg alkalmazható megoldásokat, és tárják fel, hogy ki, mivel, hogyan járulhat hozzá a probléma kezeléséhez.

Az együttműködés záloga, hogy az összefogás szervezésének legyen gesztora. A gesztor az önkormányzat vagy az a szervezet lehet, akit a probléma leginkább érint vagy terhel. Ebben a fázisban a személyes kontaktuskeresésnek és kapcsolattartásnak kitüntetett szerepe van.

3.4. A célok és feladatok megfogalmazása

A problémákról való pontos kép kialakítása és a partnerekkel való tárgyalás nyomán szülessen konszenzusos elhatározás a célkitűzésekre és feladatokra vonatkozóan. Ki kell tűzni az egyértelmű célokat, és meghatározni a megvalósításukhoz szükséges feladatokat, eszközöket. Ennek egymásra épülően, szoros összhangban kell megtörténni.

Az adott időtartamon belül teljesítendő feladatok körvonalazása és a célok kitűzése attól függ, hogy mire vagyunk képesek, azaz mit kívánunk elérni: a probléma megszüntetését, mérséklését, vagy kiszorítását a térségből. A problémamegoldás kidolgozásának képessége függ a rendelkezésre álló külső és belső erőforrások alapos ismeretétől. Egy problémára való reagálás több stratégia egyidejű alkalmazását igényelheti. Valószínű, hogy a hagyományos és hagyományostól eltérő stratégiák kombinációjának lesz hosszú távon hatása.

A cselekvési hajlandóságok alapján egyezzenek meg a reálisan teljesíthető feladati optimumban. A tennivalókban való megállapodás fontos abból a szempontból, hogy közös erővel reagáljanak az adott problémák/ra. Rögzítsék az elfogadott megoldási alternatívákat és a résztvevők vállalásait tartalmazó cselekvési programot vagy projektet konkrét felelősökkel és határidőkkel. A projekt kialakításának szempontja, hogy az legyen jogszerű, materiálisan megvalósítható és szakmailag célszerű, a helyzethez adekvát.

3.5. Végrehajtás, együttműködés

A biztonságkezelés sokszínűségéről és a végrehajtás folyamatáról részletesen nem itt szólnék, hiszen az a további előadások tárgya. Csak jelzem: a végrehajtásnak szükségszerű eleme

- a partnerek közötti hatékony együttműködés, amiben domináns a párbeszeden alapuló élő kapcsolat, a személyes kapcsolattartás és a „munka határok nélkül”, más szóval az elkötelezett tenni akarás;
- a kommunikáció és információcsera a kölcsönösség talaján. A közös fellépést azon információk birtokában, illetve ismeretek függvényében kell szervezni és végezni, hogy mik a problémák és lakossági félelmek. A partnerekkel, illetve a közösséggel folytatott kommunikációs folyamat segít már a prioritások meghatározásában, de segít a biztonságkezelés végzésében, sőt a lakosság megnyerésében is.
- a bizalom kiépítése, aminek célja, hogy az emberek ismerjék és elismerjék a biztonságkezelés érdekében végzett tevékenységet. A lakosságot rendszeres

tájékoztatással barátkoztassuk meg a helyzettel és a vele kapcsolatos projekttel, beavatkozással. Amint cselekedeteikkel „az előállítók” azt mutatják, hogy törődnek az emberekkel és segíteni akarnak, a közösség tagjainak bizalmatlansága oldódni fog. Ha találunk olyan módszereket, amelyek segítenek az embereknek a számukra fontos problémák megoldásában, nagyobb hajlandóságot fognak mutatni az együttműködésre.

3. 6. Értékelés, visszacsatolás

A cselekvési program (projekt) bejezése előtt a problémamegoldás értékelése nem nélkülözhető. Ezt ellenőrzési adatok és visszacsatolási források felhasználásával végezzük. A kontrollmechanizmusból származó információk alapján a következőket kell vizsgálni és a partnerekkel közösen kiértékelni:

- javult-e a helyzet? Megszűnt, áttevődött vagy csökkent a probléma súlyossága, előfordulási gyakorisága? Volt-e hatással a reagálás az érintettek (áldozatok, elkövetők, harmadik személyek) viselkedésére?
- a javulás a reagálásnak köszönhető-e? Pontosan azonosítottuk a problémát? Adekvát, működőképes a projekt, kell-e változtatni azon? Valamennyi résztvevő végrehajtotta a feladatát?
- elégedettek az érdekeltek a reagálással? Milyen az állampolgárok, a közösségi vezetők, a köz- és magánintézmények, a rendészeti dolgozók vélekedése?

Ha a reagálás nem változtatott a helyzeten, ismételjük meg a probléma megoldási folyamatot. A kudarc nem jelenti feltétlenül azt, hogy a stratégia megbukott. Jelezheti azt is, hogy a probléma összetettebb, mint eredetileg gondoltuk. A beavatkozások gyakran a probléma új aspektusait fedik fel. Minél többet tudunk meg a problémáról, annál nagyobb az esély egy hatékony reagálás kialakítására.

Az értékelési fázist felhasználhatjuk arra, hogy tájékoztassuk a lakókat a projektről, és ösztönözzük a részvételt. Már az is növeli az állampolgárok bizalmát, ha tudják, hogy valami történik a helyzet javítása érdekében.